The background of the slide is a light gray gradient with several realistic water droplets of various sizes scattered across it. The droplets have highlights and shadows, giving them a three-dimensional appearance.

# POLÍTICAS E TERRITÓRIO: A PERSPECTIVA DA COMPLEXIDADE E DO MOVIMENTO

**CURSO: TERRITORIALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

**JOÃO MENDES DA ROCHA NETO/ANTÔNIO CARLOS GALVÃO**

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP**

**BRASÍLIA, MAIO DE 2018**

# PROPOSTA DO ENCONTRO

- **APRESENTAR, DE FORMA BREVE, A PERSPECTIVA COMPLEXA PARA UMA VISÃO DO TERRITÓRIO;**
- **ENUMERAR ALGUMAS EXPRESSÕES TERRITORIAIS DO BRASIL EM FACE DE PROCESSOS PASSADOS;**
- **RELACIONAR COMO TAIS FATOS E EXPRESSÕES DIALOGAM COM O ESTADO E A SOCIEDADE BRASILEIRAS;**
- **ASSOCIAR TAIS FATOS/PROCESSOS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS; E**
- **DEBATER QUESTÕES RELACIONADAS A GOVERNANÇA TERRITORIAL.**

# A APROPRIAÇÃO DO PENSAMENTO COMPLEXO PARA ENTENDER O TERRITÓRIO

A COMPLEXIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES SÃO AS BASES DO DENOMINADO PENSAMENTO COMPLEXO DE EDGAR MORIN, QUE VÊ O MUNDO COMO UM TODO INDISSOCIÁVEL E PROPÕE UMA ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR E MULTIRREFERENCIADA PARA A CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO. CONTRAPÕE-SE À CAUSALIDADE LINEAR POR ABORDAR OS FENÔMENOS COMO TOTALIDADE ORGÂNICA.

**SEGUNDO MORIN:**

À PRIMEIRA VISTA, A COMPLEXIDADE É UM TECIDO DE CONSTITUINTES HETEROGÊNEOS INSEPARAVELMENTE ASSOCIADOS: COLOCA O PARADOXO DO UNO E DO MÚLTIPLO.

NA SEGUNDA ABORDAGEM, A COMPLEXIDADE É EFETIVAMENTE O TECIDO DE ACONTECIMENTOS, AÇÕES, INTERAÇÕES, RETROAÇÕES, DETERMINAÇÕES, ACASOS, QUE CONSTITUEM O NOSSO MUNDO FENOMENAL.

É UMA DINÂMICA DE CONSTANTES SINTROPIAS EVOLUTIVAS, EM QUE ORDEM E DESORDEM SE SUCEDEM LEMBRANDO UMA ESPIRAL (MORIN).

# SE O TERRITÓRIO É DINÂMICO E RESULTADO DOS PROCESSOS E INTENÇÕES. ENTÃO ELE...

- **COMPREENDE UMA TOTALIDADE;**
- **INDIVISÍVEL, MAS FRAGMENTADO;**
- **REVELA-SE COMO ESPAÇO DIALÉTICO, POIS CARREGA PARES CONTRADITÓRIOS;**
- **SE CONFIGURA COMO RETICULAR E MULTIESCALAR;**
- **É PROCESSUAL, MAS NÃO É CRONOLÓGICO;**
- **SITUA-SE ENTRE A RESILIÊNCIA E RESISTÊNCIA;**
- **EXPRESSA ORDEM E DESORDEM, CONFORME OS INTERESSES QUE NELE SE DEPOSITAM;**
- **NUTRE DISTINTOS ANSEIOS E EXPECTATIVAS NO SEU USO; E**
- **MANIFESTA DINÂMICAS NÃO LINEARES.**

# TERRITÓRIO EM MOVIMENTO

- ❑ **CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO A PARTIR DE ECONOMIAS REGIONAIS VOLTADAS AO MERCADO EXTERNO;**
- ❑ **ATIVIDADE PRODUTIVAS DETERMINARAM O PADRÃO DE OCUPAÇÃO POPULACIONAL DO PAÍS;**
- ❑ **OCUPAÇÃO DESEQUILIBRADA ENTRE O LITORAL E O INTERIOR;**
- ❑ **POUCA CONEXÃO COM AS NAÇÕES VIZINHAS;**
- ❑ **REDE URBANA FORTEMENTE HIERARQUIZADA E LOCALIZADA;**
- ❑ **TRAÇOS DO PROGRESSO RELACIONADOS AO URBANO E SETOR INDUSTRIAL;**
- ❑ **FRAÇÕES UTILIZADAS COMO ESPAÇOS DA ECONOMIA INTERNACIONAL COM EXACERBAÇÃO DAS ESPECIALIZAÇÕES PRODUTIVAS;**

# TERRITÓRIO EM MOVIMENTO

- ❑ **ACELERAÇÃO DAS FORMAS DE CIRCULAÇÃO, EM FACE DA COMPETITIVIDADE TERRITORIAL, EM DISTINTAS ESCALAS;**
- ❑ **UM SISTEMA DE FORÇAS COMPLEXO;**
- ❑ **NÃO DIGERE A IDEIA DE CONTROLE;**
- ❑ **EVENTOS INTERDEPENDENTES GERAM INCERTEZAS;**
- ❑ **ACONTECIMENTOS MARCADOS PELA VELOCIDADE E NÃO LINEARIDADE DAS REDES;**
- ❑ **DISTRIBUIÇÃO DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS E DE CONECTIVIDADE GLOBAL CONCENTRADAS; E**
- ❑ **INTEGRAÇÃO (PRODUTIVA) NACIONAL INCOMPLETA, ACENTUANDO UM NOVO PADRÃO DE DEPENDÊNCIA.**

# REFLEXOS DESSE CONTEXTO NAS POLÍTICAS

- ❑ **CONSTITUIÇÃO DE UMA FEDERAÇÃO POR “CONCESSÃO”;**
- ❑ **AUSÊNCIA DE UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO;**
- ❑ **MANUTENÇÃO DO PADRÃO DE PLANEJAMENTO DETERMINÍSTICO;**
- ❑ **FORTE CENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS (TÉCNICOS E FINANCEIROS) NA ESFERA FEDERAL;**
- ❑ **BAIXA CAPACIDADE TÉCNICA E INSTITUCIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS, PARTICULARMENTE DOS MUNICÍPIOS;**
- ❑ **MOBILIZAÇÃO SOCIAL INSTÁVEL E DISTANCIAMENTO NO MOVIMENTO DIALÓGICO;**
- ❑ **AMBIENTE DE DESCONFIANÇA ENTRE OS DIFERENTES NÍVEIS DE GOVERNO, BEM COMO ENTRE ELES E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA;**
- ❑ **POUCA SENSIBILIDADE DAS POLÍTICAS NACIONAIS E/OU FEDERAIS AS PARTICULARIDADES TERRITORIAIS;**

# REFLEXOS DESSE CONTEXTO NAS POLÍTICAS

- **A HEGEMONIA DA ESCALA MACRO EM DETRIMENTO DAS DEMAIS;**
- **FORTE INSULAMENTO DAS TECNOBUROCRACIAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL;**
- **O TRATAMENTO COM FOCO EXCLUSIVO NO DESENVOLVIMENTO/CRESCIMENTO COMO FATOR DE SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES;**
- **PERMEABILIDADE SELETIVA DAS POLÍTICAS A DETERMINADOS GRUPOS E TERRITÓRIOS;**
- **PROFUNDO DISTANCIAMENTO DOS GOVERNOS LOCAIS;**
- **DESCONHECIMENTO DAS CAPACIDADES DE PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA;**

# REFLEXOS DESSE CONTEXTO NAS POLÍTICAS

- **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PONTUAL COM INTENSIFICAÇÃO DAS DESIGUALDADES INTERNAS;**
- **PLANEJAMENTO TERRITORIAL CONCENTRADO NA ESFERA FEDERAL E FORTEMENTE DEPENDENTE DOS SEUS RECURSOS;**
- **UM TRADE OFF (INEXISTENTE) QUE ANTAGONIZA PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO;**
- **UMA “SURDEZ” EM RELAÇÃO AS DEMANDAS, DE FATO, QUE PROVINHAM DO CONJUNTO DE MUNICIPALIDADES – TERRITÓRIOS;**
- **POLÍTICAS TERRITORIAIS, COM FORTE CUNHO SETORIAL, CRIANDO LÓGICAS HEGEMÔNICAS QUE VÃO SE IMPOR NO ESPAÇO; E**
- **DISPUTAS HORIZONTAIS E VERTICAIS POR RECURSOS, COM O ENFRAQUECIMENTO DA SOLIDARIEDADE TERRITORIAL/REGIONAL PACTO FEDERATIVO.**

# O DESPERTAR PARA O NOVO CONTEXTO

- **A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEUS DISPOSITIVOS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES ENTRE OS GOVERNOS SUBNACIONAIS;**
- **A REDEMOCRATIZAÇÃO E A FORÇA DEMONSTRADA PELA SOCIEDADE NESSE PROCESSO DE APRENDIZAGEM;**
- **A CONSTATAÇÃO QUE POLÍTICAS FEDERAIS SEM PARTICIPAÇÃO, NA MAIOR PARTE DAS VEZES, PODEM SE TORNAR INÓCUAS E, PORTANTO SEM LEGITIMIDADE;**
- **O TERRITÓRIO COMO UM RICO E DIVERSO MOSAICO DE REALIDADES, AMPLIANDO O PROTAGONISMO DOS PODERES LOCAIS O QUE INCLUI A SOCIEDADE CIVIL;**
- **A COMPLEXIDADE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS/ESPACIAIS;**
- **A VELOCIDADE DOS ACONTECIMENTOS E SIMULTANEIDADE POR PARTE DE TODOS OS AGENTES QUE ATUAM NO TERRITÓRIO.**

# ESSÊNCIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS DISPUTAS

- **APROXIMAR UMA ESTRUTURA TERRITORIAL TENSIONADA;**
- **POSSUI UM PROPÓSITO CUJO OBJETIVO É POSSIBILITAR A COEXISTÊNCIA DOS DIFERENTES;**
- **ESTABELECEER UMA COABITAÇÃO QUE DECORRE TANTO DE CONSENSOS COMO DE COERÇÕES;**
- **REGULAR ESSA COABITAÇÃO ATRAVÉS DOS INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS (NORMAS, PLANOS, POLÍTICAS, PROGRAMAS, PROJETOS, ECT);**
- **CONTRATUALIZAR UM ARRANJO ESPACIAL, QUE SE DÁ DE FORMA ASSIMÉTRICA; E**
- **REFAZER O ARRANJO, QUANDO NECESSÁRIO, DE ACORDO COM O JOGO DE FORÇAS E PODERES EXISTENTES, EVITANDO A EXACERBAÇÃO DA TENSÃO.**

# A IMPORTÂNCIA E A CONTRIBUIÇÃO DOS ATORES TERRITORIAIS

- **SÃO OS MELHORES CONHECEDORES DAS REALIDADES (DADOS E INFORMAÇÕES SÃO IMPORTANTES, MAS NÃO SUBSTITUEM);**
- **NO CASO DOS PREFEITOS E OUTRAS LIDERANÇAS SE CONSTITUEM NOS LEGÍTIMOS INTERLOCUTORES, POIS INTEGRAM O PROCESSO DEMOCRÁTICO;**
- **NO CASO DA SOCIEDADE CIVIL, PODEM APRESENTAR DEMANDAS QUALIFICADAS, CONTRIBUINDO, INCLUSIVE, PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS PP, A PARTIR DE SUAS PARTICULARIDADES;**
- **SÃO PARCEIROS E RESPONSÁVEIS TAMBÉM PELA IMPLEMENTAÇÃO DAS PP;**
- **CONTRIBUEM PARA FORTALECER AGENDAS TRANSVERSAIS – VERTICAL E HORIZONTALMENTE; E**
- **AMPLIAM (E QUALIFICAM) A DEMOCRACIA NA MEDIDA QUE SE COLOCAM ABERTOS AO DEBATE SOBRE AS PP.**

**ABRAMOWAY (2000) E VEIGA (2002) ASSOCIAM À NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL A DE CAPITAL SOCIAL, COM A VALORIZAÇÃO DO COMPLEXO DE INSTITUIÇÕES, COSTUMES E RELAÇÕES DE CONFIANÇA E COOPERAÇÃO QUE FORMATAM ATITUDES CULTURAIS E DE EMPREENDEDORISMO. TRANSFERE-SE, ENTÃO, A ANÁLISE DO CONJUNTO URBANO-RURAL DE UMA LÓGICA PURAMENTE SETORIAL PARA UMA LÓGICA TERRITORIAL, PRIVILEGIANDO-SE AS AÇÕES E ESTRATÉGIAS DOS ATORES LOCAIS EM AMBIENTES INOVADORES.**

# ALGUNS CONCEITOS INSTITUCIONAIS

O PROJETO INDICADORES MUNDIAIS DE GOVERNANÇA DO BANCO MUNDIAL DEFINE GOVERNANÇA COMO:

**“AS TRADIÇÕES E INSTITUIÇÕES PELAS QUAIS A AUTORIDADE DE UM PAÍS É EXERCIDA CONSIDERA O PROCESSO PELO QUAL OS GOVERNOS SÃO ESCOLHIDOS, MONITORADOS E SUBSTITUÍDOS; A CAPACIDADE DO GOVERNO DE EFETIVAMENTE FORMULAR E IMPLEMENTAR POLÍTICAS SÓLIDAS E O RESPEITO DOS CIDADÃOS E DO ESTADO DAS INSTITUIÇÕES QUE GOVERNAM AS INTERAÇÕES ECONÔMICAS E SOCIAIS ENTRE ELES”**

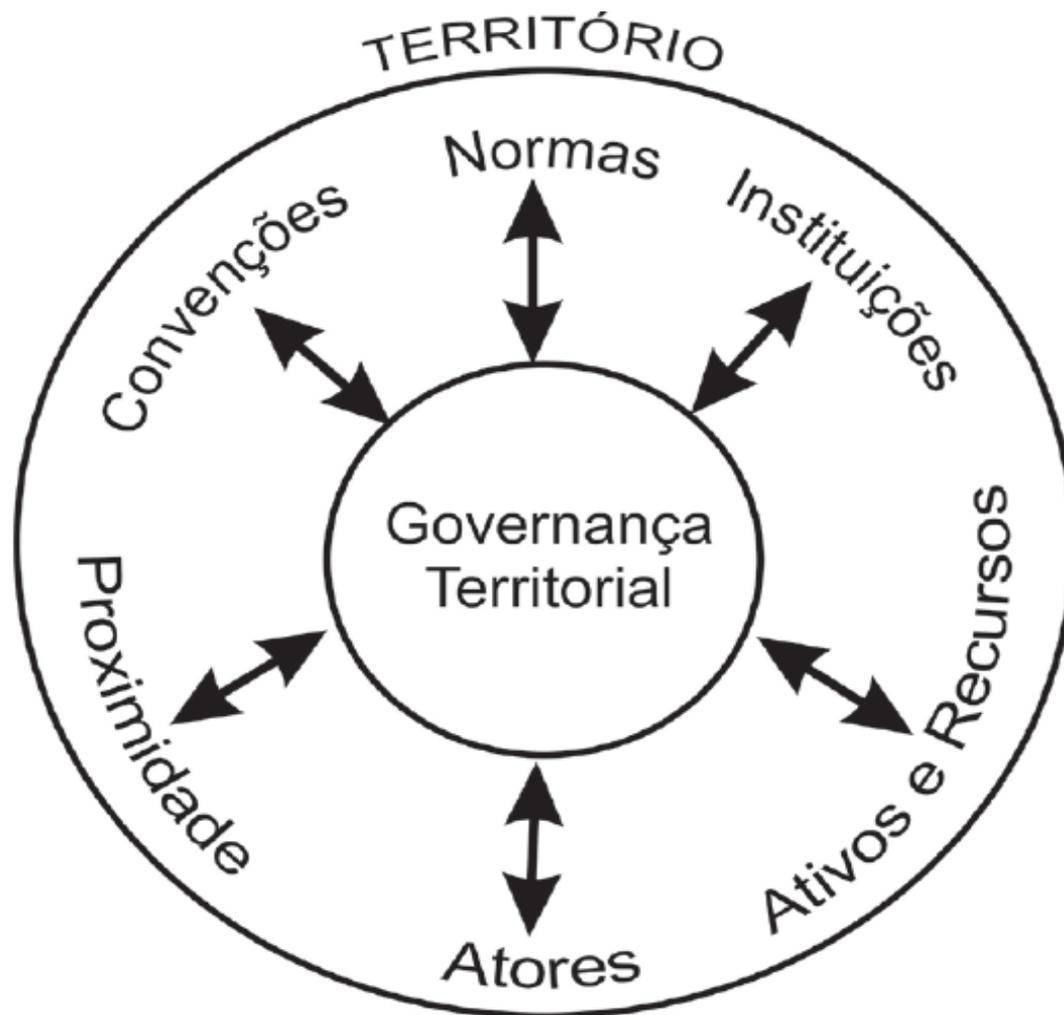
# ALGUNS CONCEITOS INSTITUCIONAIS

DE ACORDO COM O PROJETO REGIONAL DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE GOVERNANÇA LOCAL PARA A AMÉRICA LATINA:

**“GOVERNANÇA TEM SIDO DEFINIDA COMO AS REGRAS DO SISTEMA POLÍTICO PARA RESOLVER OS CONFLITOS ENTRE OS ATORES E ADOÇÃO DE DECISÕES (LEGALIDADE). TAMBÉM TEM SIDO USADO PARA DESCREVER O “BOM FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES E A SUA ACEITAÇÃO PELO PÚBLICO” (LEGITIMIDADE). E TEM SIDO USADA PARA DENOTAR A EFICÁCIA DO GOVERNO E A REALIZAÇÃO DE UM CONSENSO ATRAVÉS DE MEIOS DEMOCRÁTICOS (PARTICIPAÇÃO)”**

# MOVIMENTO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA

- **A GOVERNANÇA DE UM TERRITÓRIO É UMA FORMA DE GOVERNANÇA POLÍTICA.**
- **A ANÁLISE DA GOVERNANÇA NA SUA DIMENSÃO TERRITORIAL CONSIDERA AS ARTICULAÇÕES E INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE ATORES SOCIAIS NA DEFINIÇÃO DE FORMAS DE COORDENAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL DA AÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO DOS PROCESSOS ECONÔMICOS E SOCIAIS TERRITORIAIS.**
- **A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO O PROCESSO INSTITUCIONAL-ORGANIZACIONAL DE CONSTRUÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE COORDENAÇÃO ENTRE ATORES.**
- **SURTEM DE DETERMINADO CONTEXTO TERRITORIAL ONDE OS ATORES LOCAIS RELACIONAM-SE E CONCEBEM INSTITUIÇÕES QUE OS REPRESENTEM, ALÉM DO PRÓPRIO AMBIENTE INSTITUCIONAL PRÉ-EXISTENTE.**



**FIGURA 1– Representação dos conceitos associados à Governança Territorial**

# PONTOS FUNDANTES PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL

1. **TERRITÓRIO;**
2. **PROXIMIDADE;**
3. **ATORES;**
4. **INSTITUIÇÕES;**
5. **NORMAS;**
6. **CONVENÇÕES;**
7. **CAPITAL SOCIAL;**
8. **RECURSOS E ATIVOS;**
9. **ESTRUTURA DAS RELAÇÕES;**
10. **HEGEMONIA.**

# ELEMENTOS IMPORTANTES A UMA POLÍTICA TERRITORIAL

- **ABORDAGEM DO PROBLEMA NA PERSPECTIVA TRANSVERSAL;**
- **SENSIBILIZAÇÃO DA IMPORTÂNCIA QUE CADA ÓRGÃO E NÍVEL DE GOVERNO POSSUI NO ÂMBITO DA POLÍTICA;**
- **CONSTRUÇÃO COLETIVA – VERTICAL E HORIZONTALMENTE DO DESENHO DA POLÍTICA;**
- **INCENTIVO AO FORTALECIMENTO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO COLEGIADA E DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, O QUE INCLUI CONTROLE; E**
- **ESTABELECIMENTO DE COMPROMISSOS A PARTIR DAS COMPETÊNCIAS LEGAIS E TÉCNICAS.**

# QUESTÕES QUE DEVEMOS ENFRENTAR

- **CONTRADIÇÕES INERENTES AO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS, A EXEMPLO DA DESIGUALDADE;**
- **ASSIMETRIAS ENTRE OS ATORES QUE TOMAM PARTE NO PROCESSO;**
- **ESTADO CAPTURADO PELOS ATORES, TORNANDO AS PP MAIS PERMEÁVEIS E ELES E EXCLUINDO OUTROS DA ARENA;**
- **HÁ INTENÇÕES EXPRESSAS E OUTRAS NÃO EM UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL;**
- **DISTINTAS LÓGICAS QUE RECAEM SOBRE O TERRITÓRIO, ATRAVÉS DOS USOS;**

# QUESTÕES QUE DEVEMOS ENFRENTAR

- **PERSPECTIVA DE QUE NÃO PODEMOS DESENVOLVER UM TERRITÓRIO OLHANDO SOMENTE PARA DENTRO;**
- **INEVITABILIDADE DO PROCESSO TÉCNICO, DA POLÍTICA PÚBLICA, SER SUPERADO PELA VELOCIDADE DOS ACONTECIMENTOS;**
- **O PLANEJAMENTO ISOLADAMENTE NÃO É A SAÍDA PARA UM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL INCLUSIVO;**
- **NÃO HÁ MODELOS FECHADOS, HÁ CONTRIBUIÇÕES POSSÍVEIS E CADA MODELO É ÚNICO;**
- **AS PREFERÊNCIAS TERRITORIAIS SEGUIRÃO LÓGICAS DISTINTAS, SOBRETUDO DOS GRANDES AGENTES ECONÔMICOS, EM FACE DA COMBINAÇÃO QUE POSSUEM;**

# QUESTÕES QUE DEVEMOS ENFRENTAR

- **A SOCIEDADE AINDA ESTÁ EM PROCESSO DE APRENDIZAGEM NA LUTA PELO TERRITÓRIO, EMBORA SEUS REFLEXOS SEJAM MAIS SENTIDOS POR ELA;**
- **O PLANEJAMENTO É LENTO E MUITAS VEZES É SUBSTITUÍDO PELA GESTÃO, AFETANDO A QUALIDADE DE AMBOS;**
- **HÁ UM CONJUNTO DE VARIÁVEIS QUE ATUAM NO TERRITÓRIO E DEVEM SER CONSIDERADAS NO SEU PLANEJAMENTO E EXPRESSADO NOS INDICADORES; E**
- **A POLÍTICA TERRITORIAL NÃO DEVE TENTAR SUBVERTER A AUTO ORGANIZAÇÃO ENCONTRADA NO TERRITÓRIO.**

# QUE CONTRIBUIÇÕES OS ATORES DO GOVERNO FEDERAL PODEM OFERECER

- **APERFEIÇOAR OS MECANISMOS DE COOPERAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL NAS PP;**
- **INOVAR NA GESTÃO E NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS;**
- **AMPLIAR O ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, DE FORMA QUALIFICADA;**
- **DEMOCRATIZAR A INFORMAÇÃO E O CONHECIMENTO SOBRE AS POLÍTICAS TERRITORIAIS;**
- **ASSEGURAR A PERENIDADE DAS AGENDAS CONSTRUÍDAS COLETIVAMENTE;**
- **DIALOGAR COM OS ATORES NAQUILO QUE DIZ RESPEITO AOS PROCESSOS DECISÓRIOS DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS;**
- **CAPACITAR-SE CONTINUADAMENTE PARA IMPLEMENTAR PP, DESENVOLVENDO “INTELIGÊNCIAS” TERRITORIAIS; E**
- **FORTALECER-SE TÉCNICA E INSTITUCIONALMENTE PARA FAZER A INTERLOCUÇÃO COM AGENTES EXTERNOS.**



**OBRIGADO!**  
**JOÃO MENDES DA ROCHA NETO**

“NÃO ESTAMOS NO MUNDO PARA OLHÁ-LO OU PARA  
SUPORTÁ-LO. NOSSO DESTINO NÃO É O DA SERVIDÃO.  
HÁ UMA AÇÃO QUE PODE APOIAR-SE SOBRE O QUE  
EXISTE PARA FAZER EXISTIR O QUE QUEREMOS SER”  
(CORNELIUS CASTORIADIS)

